PAPELES POLÍTICOS

OTRA VEZ LA DEUDA

Riesgos del endeudamiento en América Latina

PATRICIA MIRANDA

- La deuda externa pública y la deuda externa privada alcanzan en la región un aproximado de US$ 1.600.000 millones, lo que equivale a casi el 40% del PIB promedio. Los bonos soberanos son casi el 60% de la deuda pública externa.
- La deuda multilateral tiene presencia en la región a partir de bancos regionales, como el BID y la CAF. Países como China, han ingresado con fuerza a la región como prestamistas.
- En los últimos años la deuda interna se ha tornado un instrumento de financiamiento, sin condicionalidades pero con tasas de interés altas. En muchos casos, esta deuda es mayor que la deuda externa, como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia y México.
- Otro mecanismo que puede generar problemas de endeudamiento en el mediano y largo plazo son las alianzas público privadas, las mismas que no incorporan en sus presupuestos el costo del proyecto a financiar, convirtiéndose en un riesgo fiscal.
- Latindadd plantea un cambio en el sistema global de deuda, para que sea un medio de obtención de recursos de forma responsable, en favor de la población, y no un instrumento de dominación desde quienes poseen el capital.
- El endeudamiento de los países debería ser un mecanismo que viabilice el cumplimiento de la Agenda 2030 de los Objetivos del Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas.
- Es necesario contar con criterios de sostenibilidad que reflejen el nuevo contexto de la deuda de forma agregada, como instrumento para prevenir riesgos de sobre-endeudamiento.
- Planteamos la creación de un tribunal internacional de arbitraje de deuda que sirva como instrumento que pueda contribuir en los procesos de resolución de deuda soberana, como las auditorías, para evitar los fondos buitre.

Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos

Papeles Políticos es una serie de documentos que edita Latindadd, en los que expresa su visión y análisis sobre los temas que trabaja, a la vez que también contienen recomendaciones de política en el ámbito nacional y global.

Este documento ha sido publicado en agosto de 2017.

Patricia Miranda es investigadora de Fundación Jubileo (Bolivia), organización miembro de Latindadd. Ella trabaja principalmente sobre los temas de deuda y de financiamiento para el desarrollo.

ÍNDICE

1. Diagnóstico 4
Características de la deuda en la región

2. Riesgos 9
Peligros en la región

3. Propuestas 14
Caminos a seguir

1. Diagnóstico - Características de la deuda en la región

La deuda ha sido, históricamente, una fuente de financiamiento para nuestros países, generada para cubrir déficit fiscales y de balanza de pagos o para financiar grandes proyectos de inversión, pero también generada por la afluencia de recursos desde países con exceso de liquidez hacia nuestros países.

Este último es el caso del capital financiero –principalmente privado– que encontró posibilidades de inversiones lucrativas en países en desarrollo, desencadenando un incremento de la deuda con tasas de interés variables, que concluyó en la última crisis de deuda que tuvo América Latina (AL) en la década del 80, la más fuerte que atravesó la región y que afectó a 18 países.

1.1 Incremento de la deuda en la región

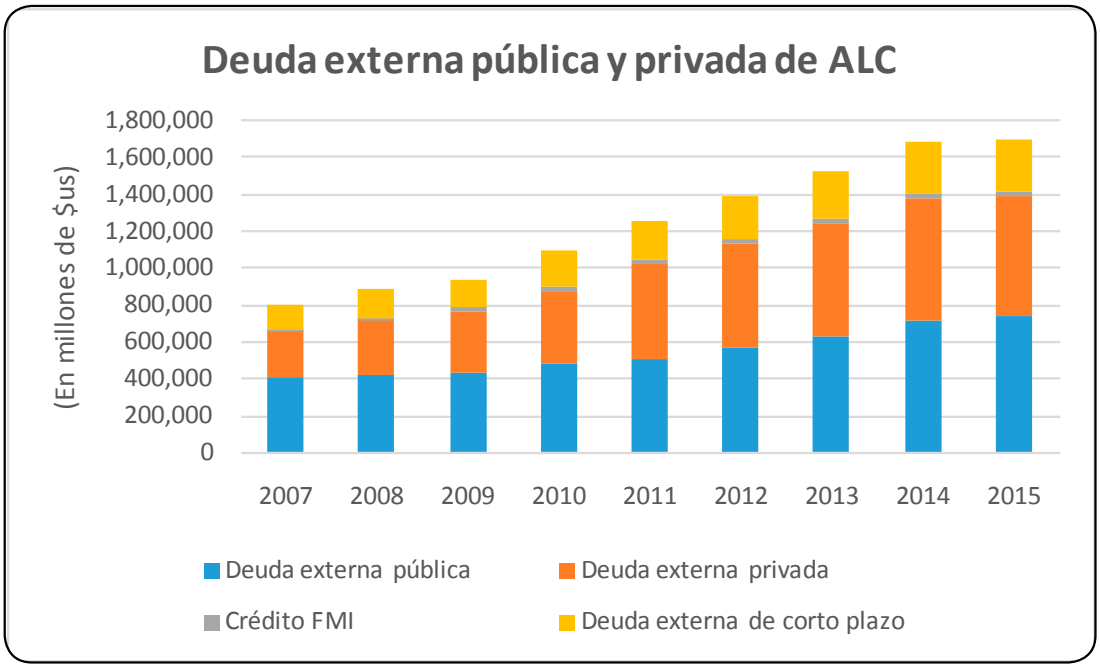
Entre 1975 y 1982 la ***deuda externa pública*** de la región se había incrementado considerablemente, de US$ 78.000 millones a $ 328.000 millones, superando el 90% del PIB. Esta crisis se desencadenó por la dificultad para pagar el servicio de deuda, ante un incremento de las tasas de interés en más de tres veces. Declararse en moratoria y cesación de pagos fue la opción de algunos países para manejar la imposibilidad de cumplir con los pagos del servicio de deuda.

En el caso de México, decretó una moratoria porque sus reservas de 180 millones de dólares no eran suficientes para pagar 300 millones de servicio de deuda; seguido algunos años después por Argentina y Brasil. La salida para los países de la región fue suscribir acuerdos con organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) para principalmente obtener créditos que permitan el cumplimiento del pago de la deuda, y adscribirse a planes de ajuste estructural que originaron impactos económicos y sociales profundos. A pesar de haberse denominado la década perdida, la recuperación del sobre- endeudamiento y de los impactos de las soluciones aplicadas, le tomó a la región dos décadas.

Varios factores contribuyeron en las siguientes décadas a que la deuda se fuera reduciendo después de esta crisis, entre ellos inicialmente las renegociaciones de la deuda a través de condonaciones o alivio de deuda, recompras y canjes de deuda, y posteriormente otros factores como el crecimiento del producto y de las exportaciones.

Esta reducción alcanzó a finales de la década del 90 cerca del 45% del PIB. A partir de la década del 2000, la tendencia general fue hacia un incremento de la deuda externa, llegando a promediar un 60% del PIB. Sin embargo, comenzó un auge económico para la región a partir del 2004 y pese a que la deuda continuó incrementándose en términos nominales, en términos del PIB se redujo alrededor del 32% y se ha mantenido en niveles cercanos a éste incluso durante la crisis financiera del 2008. Actualmente, la deuda externa en la región alcanza cerca de US$ 750.000 millones, y representa menos del 20% del PIB en promedio.

Aunque en su mayor parte corresponde a deuda para cubrir déficit fiscal, algunos países de la región, como Brasil, México, Colombia, Perú y Bolivia comienzan a registrar un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, lo que podría en algún momento generar la necesidad de acudir a créditos para este fin, como los que otorga el FMI. Ningún país de la región, excepto Haití, tiene un programa actualmente con el FMI.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial – International DebtStatistics

La tendencia global de la deuda externa es hacia su incremento. Los niveles de deuda pública y del sector privado se han incrementado en el mundo, alcanzando su mayor nivel el 2015 con US$ 153 billones, equivalente al 225% del PIB, según el reporte fiscal 2016 del FMI, correspondiendo dos terceras partes a la deuda del sector privado. Las proyecciones muestran que esta tendencia se mantendrá en particular para los países en desarrollo; en el caso de América Latina se estima una deuda bruta del sector público del 44% para el 2016[1].

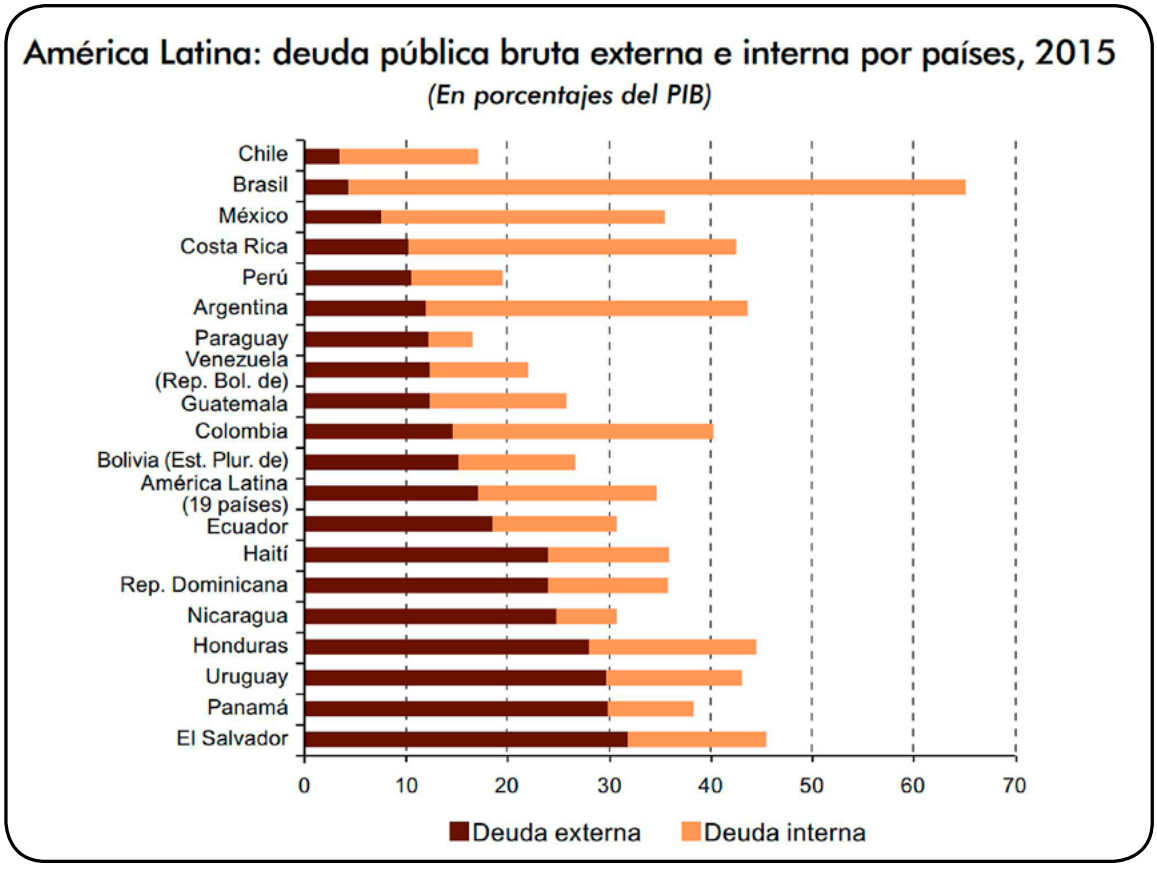
Sin embargo, la deuda externa en la actualidad no solamente se caracteriza por la deuda del sector público, como en la década perdida, sino por la deuda ***externa del sector privado***. Esta deuda se refiere a la deuda del sector privado de un país (como ser empresas, banca)con agentes externos. Este tipo de deuda también se ha incrementado, y es casi equiparable al mismo monto de la deuda externa del sector público, sumando ambas US$ 1.400.000 millones.

La deuda externa del sector privado es importante porque en caso de estar garantizada por el sector público, puede ser asumida en algún momento por el Estado, como ocurrió en la última crisis financiera en varios países de Europa. Sumando además la deuda externa de corto plazo, la deuda externa total de la región llega a US$ 1.600.000 millones.

Por otra parte, tras la reducción de la deuda externa en varios países, la ***deuda interna*** se convirtió en una opción de financiamiento, una fuente más ágil, sin condicionalidades, pero con tasas de interés generalmente más altas. En muchos casos, esta deuda es mayor a la deuda externa, como por ejemplo Brasil, Argentina, México y Colombia.

1. Fiscal Monitor 2016, International Monetary Fund.

La medición de la deuda interna es compleja por la falta de información completa en algunos países. Considerando la deuda interna y externa del sector público, la deuda pública de la región llegó a alrededor de 37.4% del PIB el 2015.



Fuente: CEPAL, Panorama Fiscal 2016

Además de la deuda pública en el ámbito nacional, es importante destacar la ***deuda de los gobiernos subnacionales***, es decir de los gobiernos locales, estados, provincias, etc. dentro de cada país.

Según el nivel de descentralización, estos gobiernos locales tienen la capacidad de generación de deuda interna y externa, generalmente garantizada por el Estado, lo cual también puede constituirse en un riesgo y en una carga fiscal para el presupuesto nacional si alguno de estos niveles de gobierno incurre en una incapacidad de pago.

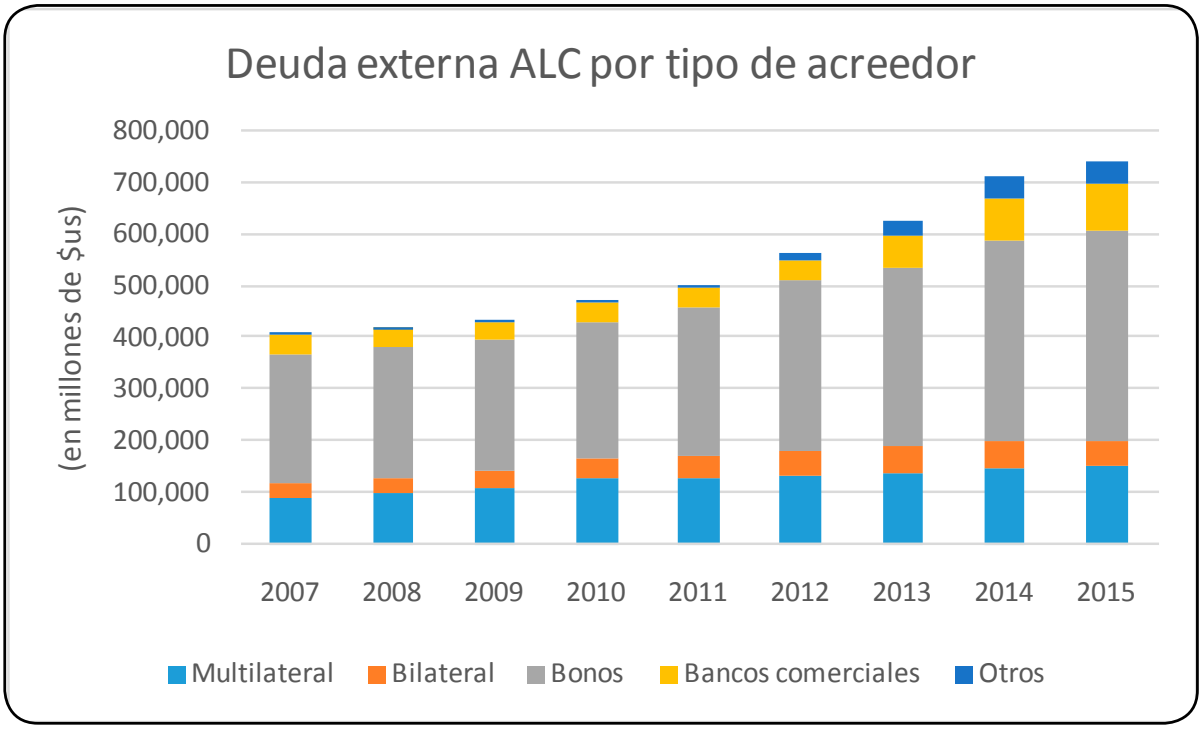
La deuda subnacional es generalmente difícil de cuantificar y de hacer un seguimiento, sumada a una menor capacidad de gestión en varios casos, sobre todo si se trata de gobiernos locales pequeños.

Otras formas de generar deuda en estos niveles son a través de la emisión de deuda a través de títulos valor, sobre todo en gobiernos locales grandes, y mediante el diferimiento en el pago de bienes y servicios, generando un efecto negativo en sus propias economías locales, o el diferimiento del pago de obligaciones sociales.

Finalmente, se encuentra la ***deuda generada por empresas de propiedad estatal***, que generalmente operan en sectores estratégicos como por ejemplo el de energía, un factor que ya está siendo considerado en los últimos análisis de organismos internacionales, puesto que implica un pago de deuda que en algún momento podría recaer en el gobierno central e implicar una carga en los ingresos fiscales del presupuesto nacional. La información sobre esta deuda es escasa para integrarla actualmente en las estadísticas de deuda regionales, pero el FMI ya ha comenzado a incluirla en los cálculos de sostenibilidad de deuda en algunos países.

1.2 Con quiénes nos endeudamos

El endeudamiento en la región se ha ido utilizando a través de una diversidad de instrumentos y fuentes.Esta se caracteriza principalmente por la deuda multilateral, bilateral, la emisión de deuda soberana y la deuda con la banca comercial.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial - International Debt Statistics

La ***deuda multilateral*** tiene presencia en la región a partir de bancos regionales, como el BID y la CAF. Países como China, han ingresado con fuerza a la región como una ***deuda bilateral***, asignando capital sobre todo a través de créditos a países grandes como Venezuela, México y Brasil. Ambos tipos de acreedores han ido reduciendo su participación en la cartera de deuda de la región.

Los créditos multilaterales y bilaterlaes han tenido en muchos casos ***condicionalidades***, principalmente en los acuerdos para salir de la crisis de deuda, con la implementación de los programas de ajuste estructural, principalmente con acreedores multilaterales, o

en el marco de las condonaciones de deuda, y también en cuanto a la incorporación de créditos atados.

Aunque las condicionalidades en general se han ido reduciendo, permanecen algunas como la obligatoriedad de comprar con los recursos del crédito, bienes y servicios del país de origen de los recursos. Los países acreedores suelen ejercer esta condicionalidad a través de sus bancos de exportación e importación, como es el caso de China y Brasil.

La deuda con la ***banca comercial***, factor que contribuyó a la crisis de deuda en los 80, es la que ha crecido y cobrado cierta importancia en los últimos años.

A la fuente que se ha estado acudiendo con más frecuencia en la región es a la emisión de ***bonos soberanos*** en mercados internacionales. Esta es una fuente sin condicionalidades, es prácticamente de apoyo presupuestario e implica un único desembolso por la totalidad de los recursos, a diferencia de créditos tradicionales, que implican desembolsos según avances y cumplimiento de acuerdos.

Sin embargo, esta fuente suele tener altas tasas de interés en comparación a la deuda multilateral y bilateral, mismas que son establecidas en función a criterios como la calificación de riesgo del país emisor.

Incluso países que accedieron a alivios de deuda por estar sobre-endeudados, ahora tienen la capacidad de obtener recursos mediante la emisión de bonos en los mercados internacionales.

Las calificaciones de riesgo se han ido reduciendo en los últimos dos años para varios países de la región, lo cual encarece el costo de estas emisiones, por contar con mayores tasas de interés.

Otro mecanismo que puede generar endeudamiento en el mediano y largo plazo son las ***alianzas público privadas***, que consisten en un acuerdo contractual de mediano o largo plazo entre el Estado y una empresa del sector privado, sobre todo en infraestructura y energía,donde el sector privado participa proporcionando bienes y servicios que tradicionalmente proporciona el Estado, y ambos comparten los riesgos de la iniciativa.

Se caracterizan por no incorporar en el presupuesto el costo del proyecto a financiar, hasta que éste es concluido, convirtiéndose en un riesgo fiscal, porque no figura contablemente durante la ejecución del proyecto, pero genera un pasivo contingente que es pagado con recursos fiscales y que representa una carga adicional al servicio de la deuda.

Los ***fondos de pensiones*** se están convirtiendo en potenciales fuentes para obtener recursos que financien las brechas fiscales, y aunque esto convierte a los fondos de pensiones en acreedores, existe una deuda con los trabajadores aportantes a los sistemas de pensiones y que, por último, podría tener un efecto fiscal en el Estado.

2. Riesgos - Peligros en la región

Aunque Latinoamérica tiene índices de deuda muy por debajo que en la crisis de deuda de los 80, la tendencia es de un endeudamiento cada vez mayor, y la preocupación radica en la falta de criterios para medir cuán cerca están los países de un problema de sobreendeudamiento, de incapacidad de pago, y de los impactos sociales que genera la deuda.

2.1 Creciente y mayor endeudamiento sin criterios integrales de evaluación

La deuda es medida con indicadores que reflejan límites o umbrales que no habría que sobrepasar para garantizar una sostenibilidad fiscal en el mediano y largo plazo.

La ***sostenibilidad*** de la deuda ha sido definida por los organismos internacionales como la capacidad de un país de pagar sus obligaciones de deuda sin recurrir a condonaciones o sin acumular atrasos en sus pagos. Sin embargo, desde la sociedad civil, planteamos que la sostenibilidad de deuda debería referirse a la capacidad de pago del servicio de la deuda sin afectar el gasto en protección social.

La actual medición de la sostenibilidad, desde el FMI y BM, criterios que predominan entre la comunidad internacional, plantea indicadores con umbrales para el caso de países de ingreso bajo, denominado Marco de Sostenibilidad de Deuda para Países de Ingreso Bajo. Aunque en la región de AL casi todos los países, excepto Haití, son categorizados como de ingreso medio por el Banco Mundial, aquellos que están en la categoría de ingreso medio-bajo aún son medidos por esta metodología. Para el resto de los países, plantea una metodología denominada Sostenibilidad de deuda para Países con acceso a Mercados Internacionales.

En el primer caso, los indicadores abarcan principalmente liquidez y solvencia, es decir servicio de deuda y valor presente neto, en relación a las exportaciones y al PIB. En el segundo caso, no se utilizan indicadores con los techos del primer caso, sino se realizan análisis de riesgos. Esto muestra cómo hay países con una deuda que representa más del 100% del PIB como en Estados Unidos o que superan el 200% como el caso de Japón y que no tienen un plan de salvataje como otros países.

Los vacíos de estos criterios son:

- La distinción de herramientasbajo criterios distintos (por nivel de ingreso en el primer caso, y por emisión de bonos soberanos, en el segundo) dejan vacíos o inconsistencias en la evaluación, porque existen países de ingreso medio-bajo o con emisiones mínimas en mercados internacionales, que no corresponden a ninguno de los dos criterios de clasificación.
- Estos criterios no son integrales, es decir, no incluyen a la deuda interna, que representa una gran porción de la deuda pública en varios países y, por otra parte, no se enfocan en la capacidad de pago de la deuda, hacen énfasis principalmente en el análisis de saldos.
- A pesar de que ambas metodologías tienen vacíos, la diferencia está en que una herramienta tiene mayores indicadores y límites de endeudamiento que la otra, reduciendo así su aporte global a la prevención de riesgos de deuda.

» Los criterios o indicadores no permiten identificar de forma oportuna el riesgo de crisis de deuda, como se observa en los ejemplos de las recientes crisis. A esto se suma la medición del riesgo país, un indicador que ha perdido confiabilidad por la calificación que tuvieron países que seguidamente ingresaron en default durante la última crisis financiera.

2.2 Falta de mecanismos ante problemas de sobre endeudamiento

Así como la deuda es una fuente a la que históricamente nuestros países han acudido, las reestructuraciones de deuda también se han dado históricamente, ante problemas de liquidez o solvencia para realizar el pago de la deuda.

Tradicionalmente se tuvo al Club de París, como el foro de acreedores bilaterales para renegociar créditos, el FMI para la realización de renegociación conjunta de un país con sus acreedores bilaterales y multilaterales, y sedes de mercados de capital como ser Nueva York (donde reside la Asociación Internacional de Mercado de Capitales) y Londres en casos de deudas con tenedores de bonos.

Estos mecanismos han mostrado ser insuficientes e injustos, y se constituyen en soluciones de corto plazo que priorizan el pago de la deuda en desmedro de factores como el gasto social, generando un impacto en la población más pobre y marginalizada, como mujeres, niños y pueblos indígenas. Es evidente la falta de un esquema para manejar el sobreendeudamiento, el default (la imposibilidad de pagar el servicio de la deuda) a través de una renegociación oportuna, independiente, efectiva y justa.

La resolución de la crisis de deuda en América Latina, acompañada por planes de ajuste estructural, ha tenido un impacto social grande del cual le ha tomado a la región más de una década recuperarse. Las recetas para lidiar con problemas de endeudamiento han priorizado el pago de la deuda, generando un recorte en el gasto social, y desencadenando un menor empleo y un incremento de la pobreza. Tales impactos sociales se han vuelto a visibilizar en la resolución de los problemas de endeudamiento de países europeos tras la última crisis financiera, con grande impactos sociales, en especial en la población más vulnerable.

Fondos buitre: Argentina

Uno de los casos emblemáticos para la región es el de Argentina. Los denominados fondos buitre son fondos de inversión especulativos que compran, o más bien están al "acecho" de comprar, en el mercado secundario, bonos de alto riesgo, por haber sido emitidos por países endeudados que están cerca de una crisis y de incumplir el pago de su deuda (situación conocida como default).

La compra es a un precio bajo (20-30% de su valor), pues los tenedores de los mismos optan por recuperar al menos algo frente al riesgo de no recibir de regreso su inversión. El objetivo de estos fondos es esperar, pacientemente, luego de su compra, a que el país comience su recuperación para luego litigar el pago del total más intereses y penalidades.

Argentina emitió bonos soberanos, con la cláusula de pari passu (otorgar igualdad de

condiciones a todos los acreedores), pero sin cláusulas de acción colectiva (si la mayoría de los acreedores aceptan un acuerdo con el deudor, se incluye a todos los acreedores).

Cuando este país entró en default a inicios del 2000, fondos buitre compraron algunos de estos bonos. Posteriormente, 91% de los acreedores aceptaron la renegociación de la deudaexcepto estos fondos, que el 2012 demandaron a Argentina ante el tribunal de Nueva York, buscando una ganancia de más del 1.300%, bajo la justificación de que Argentina violó la cláusula de pari passu al pagar a los demás acreedores (los que sí renegociaron) y no así al fondo especulativo.

Además de Nueva York, otro de los centros financieros mundialeses Londres, y ambos han fallado a favor de estos fondos y en contra de la soberanía de países en varias ocasiones, como Brasil, Costa de Marfil, Ecuador, Panamá, Perú, Polonia, República Democrática del Congo, Zambia, Liberia, Turquía y Vietnam. Tras la crisis incluso España está siendo víctima de este tipo de fondos.

Aunque la Ley del Poder Judicial de Nueva York –conocida como doctrina Champerty- prohíbe comprar documentos de crédito con el propósito de interponer una acción o proceso judicial respecto a la misma, los vacíos y sobre todo diversas interpretaciones, hacen que los Estados emisores de deuda salgan perdiendo.

Al ser países que han estado en crisis, sobre-endeudados y en muchos casos con elevados índices de pobreza, las principales víctimas de estos fondos, con el pago forzoso de la deuda más intereses y penalidades, es la población más vulnerable.

Argentina realizó varios esfuerzos para no pagar la deuda a estos fondos, como ser el pago directo a los demás acreedores sin bancos intermediarios y el impulso en Naciones Unidas a los principios de reestructuración de deuda soberana.

Sin embargo, lanueva presidencia le ha dado un giro a esta política y ha optado por pagar la deuda a estos fondos, saliendo así del estado de default, y convirtiéndose en sujeto de crédito para volver a emitir deuda, pero al mismo tiempo dando una señal de retroceso hacia la búsqueda de un cambio en el sistema global de deuda.

El ciclo de la deuda vuelve a Argentina. Las emisiones de deuda soberana están siendo ahora la opción para obtener recursos y están generando un crecimiento de la deuda argentina que ya alcanza a más del 50%, incluyendo modalidades para atraer a más inversionistas, por ejemplo la reciente emisión de títulos a 100 años que le brindan al inversor la recuperación del valor del bono en 14 años y el resto se constituye en ganancia, o la renuncia a la inmunidad soberana cediendo la jurisdicción a tribunales en Nueva York y Londres.

Fuente: Patricia Miranda, "Ganan los buitres y pierde todo un país", Revista Economía Crítica

http://www.economiacritica.com/2014/08/ganan-los-buitres-y-pierde-todo-un-pais/

Para evitar el riesgo de lidiar con estos fondos de inversión especulativos, el FMI ha sugerido la incorporación de Cláusulas de Acción Colectiva (CACs) en las próximas emisiones de bonos soberanos, que son útiles, pero no solucionan el problema de los bonos anteriormente emitidos sin estas cláusulas, y no son un cambio hacia un nueva arquitectura financiera que deje de favorecer solamente a los países desarrollados.

2.3 Uso de los recursos de la deuda

Existe una tendencia por financiar con deuda sectores como el de infraestructura, energía y telecomunicaciones, principalmente. Un ejemplo es la construcción de megaproyectos en el marco de la IIRSA, ahora Cosiplan, que genera impactos socio-ambientales y en algunos casos la vulneración de derechos humanos.

Poblaciones como mujeres, niños y pueblos indígenas son afectadas, así como los ecosistemas y biodiversidad, con efectos irreversibles contra el medio ambiente.

En muchos casos, se requieren procesos de consulta previa y nuestros países todavía tienen vacíos y falencias en garantizar un proceso transparente, libre e informado, como lo establecen las normativas de la OIT y la ONU.

Por otra parte, la priorización de estos sectores, sin un acompañamiento de fomento a procesos de producción local, no contribuye a un cambio en la matriz productiva de la región.

2.4 Brechas fiscales

El endeudamiento es un síntoma de la situación de la economía de un país, que generalmente acude a un crédito cuando no tiene los suficientes recursos fiscales para financiar la inversión pública.

Los ingresos fiscales pueden tener un doble impacto en el endeudamiento, por un lado, aumentar la capacidad de pago futura si se proyecta contar con recursos para cubrir el pago de la deuda, y por otro, optar por acceder a menos endeudamiento si un país cuenta con excedentes, aunque esta segunda puede ser la menos probable en las decisiones de nuestros países.

El incremento de los ingresos fiscales durante la bonanza económica en varios países de la región, permitió mejorar los indicadores de deuda y tener un mayor margen para contratar más endeudamiento. Sin embargo, esta situación no es sostenible por la volatilidad de los precios de materias primas, un factor determinante en el incremento de ingresos y crecimiento en varios países de la región.

La reducción de ingresos fiscales y un menor crecimiento para la región, evidencian al endeudamiento como una fuente importante de recursos. El riesgo está en la calidad de los créditos disponibles.

En América del Sur, el efecto negativo del ciclo y las nuevas bajas de los precios internacionales de los recursos naturales no renovables incidieron en un mayor déficit fiscal, con un incremento del 3,6% del PIB en 2015 al 4,0% del PIB en2016.[2]

2. CEPAL, Panorama Fiscal América Latina 2017.

2.5 Menor concesionalidad para la región

La clasificación de países de ingreso medio para la región de América Latina ha sido un factor que ha influido en un cambio en los ***niveles de concesionalidad*** de los créditos, que gradualmente han ido presentando mayores tasas de interés, con el uso de créditos combinados, sobre todo por parte de acreedores multilaterales, donde cada vez se van alcanzando carteras de crédito con una mayor proporción de recursos no concesionales[3].

2.6 Nuevos mecanismos de endeudamiento: alianzas público privadas

La implementación de nuevos mecanismos de financiamiento también constituye un riesgo por la falta de normativas de regulación y la débil capacidad de gestión en nuestros países. La Conferencia de Financiamiento para el Desarrollo en Addis Ababa plantea que una de las fuentes importantes para el financiamiento de la agenda global de desarrollo es el sector privado.

Entre los mecanismos planteados como potenciales medios para canalizar estos recursos está la implementación de Alianzas Público Privadas, denominadas APPs.

Estas pueden generar un mayor servicio de la deuda y un riesgo en la sostenibilidad, por el pasivo que generan en el largo plazo.

El G20 es uno de los principales impulsores del uso de este mecanismo para el financiamiento de grandes proyectos, a través del impulso desde varios organismos internacionales como el FMI, Banco Mundial, y en el ámbito regional también son impulsadas a través del BID y CAF.

Este impulso consiste en la generación de procedimientos, lineamientos e instrumentos, que favorecen la concreción de estas operaciones sin hacer hincapié en los riesgos e impactos negativos para los países receptores y para su población, en un marco de favorecer al sector privado en desmedro de los derechos de las personas.

3. La clasificación como países de ingreso medio es criticada desde la sociedad civil, porque es una estadística simple que utiliza el PIB per cápita para definir a países de ingreso bajo, medio y alto; invisibilizando la situación real de pobreza y de condiciones socio-económicas de la población.

3. Propuestas – Caminos a seguir

Desde Latindadd, proponemos un cambio en el sistema global de deuda, para que sea un medio responsable de obtención de recursos, en favor de la población, y no un instrumento de dominación desde quienes poseen el capital, o de uso en perjuicio de la población y de las generaciones futuras.

3.1 Sostenibilidad de deuda

Los vacíos en los criterios para determinar cuán cerca se encuentra un país de un problema de endeudamiento y tomar medidas de acción preventiva antes de llegar a un momento de default o de incapacidad de pago, requieren la incorporación de nuevos criterios, además de una eficiente administración del endeudamiento y la capacidad de análisis previo antes de contratar una deuda nueva o de realizar una nueva emisión de bonos. Se propone la incorporación de los siguientes criterios:

» Generar indicadores adicionales de deuda acordes al nuevo contexto y sus respectivos umbrales/parámetros de evaluación. Estos podrían ser generados desde una instancia regional, o como iniciativa de cada país, con planteamientos propios de parámetros de sostenibilidad:

Espacios de incidencia desde las redes de deuda:

- Fondo Monetario Internacional, para incidir en la revisión el Marco de Sostenibilidad de Deuda para países con ingreso bajo, el cual todavía se aplica a varios países de la región clasificados como de ingreso medio-bajo. Se espera un documento final el último trimestre de 2017.

- Conferencia de Alto Nivel y Foros de Ecosoc sobre Financiamiento para el Desarrolloen la ONU, para plantear la necesidad de un análisis de sostenibilidad de deuda acorde al nuevo contexto global de deuda.

- Espacios potenciales: Ámbitos regionales como CELAC y los Ministerios de Finanzas de cada país.

» Saldo Deuda Pública Total/PIB: Reflejaría de forma integral la situación de la deuda pública total de un país, es decir externa e interna, considerando que la segunda ha crecido significativamente y que en algunos países incluso supera a la deuda externa.

» Servicio deuda pública total/ ingresos: No basta con evaluar la deuda en términos de solvencia (con la medición de los saldos adeudados), sino también en términos de liquidez y de capacidad de pago (con la medición del peso del servicio de deuda), porque la deuda externa y la interna se pagan con los ingresos fiscales[4].

» Realizar análisis de sostenibilidad de deuda con un enfoque orientado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De manera que permita no solo medir indicadores de deuda, sino también incorporar en el cálculo, el financiamiento requerido para el logro de los objetivos de desarrollo en cada país, o sus Planes Nacionales de Desarrollo, y así identificar el endeudamiento y las condiciones factibles que se podrían permitir, sin afectar la inversión social que cada país necesita.

4. Este es un punto importante, sobre todo con el antecedente de que la última crisis en países europeos ha tenido más un problema de servicio (de liquidez) que de saldo (solvencia).

» Que los países realicen sus propios análisis de sostenibilidad periódicamentey antes de contratar un crédito, con evaluaciones que sean transparentes y públicas para que otros actores como parlamentarios -quienes tienen la responsabilidad de aprobar los contratos de crédito- y la población en general estén informados sobre la capacidad de pago del país y la responsabilidad frente a riesgos de endeudamiento.

3.2 Mecanismo de resolución de deuda

El año 2015, la ONU, a través de una comisión especial, aprueba los principios de resolución de deuda soberana:

i) Estado soberano tiene el derecho, en el ejercicio de su autoridad, a diseñar su política macroeconómica, incluyendo la reestructuración de su deuda soberana
ii) buena fe de ambas partes
iii) transparencia
iv) imparcialidad
v) tratamiento equitativo
vi) inmunidad soberana
vii) legitimidad
viii) sostenibilidad
ix) reestructuración mayoritaria

Espacios de incidencia desde las redes de deuda:
- Conferencia de Alto Nivel y Foros de Ecosoc sobre Financiamiento para el Desarrollo en la ONU, para plantear el fortalecimiento de espacios de Naciones Unidas para el planteamiento de mecanismos de reestructuración de la deuda, como ser la UNCTAD, posición que generalmente no es aceptada por el G20 y G7.

Tras la demanda de varios países en desarrollo y desde la incidencia que han venido realizando organizaciones de sociedad civil, estos principios son un avance[5], aunque pequeño, en relación a un cambio en las reglas de juego actuales, hacia un mecanismo de resolución de deuda.

La tendencia a un mayor incremento de la deuda y el deterioro de la situación fiscal convierte en necesaria la implementación de un mecanismo de esta naturaleza para afrontar, con mejores resultados, futuras en situaciones de sobre-endeudamiento o riesgos en la capacidad de pago del servicio de deuda. Desde redes de sociedad civil se ha planteado desde hace año propuestas, como ser el Tribunal de Arbitraje de Sostenibilidad de Deuda[6].

La UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) ha diseñado también una Hoja de Ruta y una Guía en 2015 para establecer cinco principios para la resolución de la deuda: legitimidad,imparcialidad, transparencia, buena fe y sostenibilidad. Esta propuesta también plantea lacreación de una nueva Institución para la resolución de la deuda, y la realización de reestructuraciones de la deuda soberana de formapreventiva, no sólo cuando se da un problema de capacidad de pago.

No pueden darse resoluciones justas a problemas de endeudamiento en jurisdicciones internacionales, como el caso de Argentina, o donde los acreedores son también jueces.

5. http://www.latindadd.org/2015/09/16/piden-un-proceso-justo-de-reestructuracion-de-deuda
6. Ver Ugarteche, Oscar y Acosta, Alberto "Los problemas de la economía global y el tribunal internacional de arbitraje de deuda soberana, Revista Latinoamericana Polis, 2006.

Se plantea desde la sociedad civil la creación de un tribunal internacional de arbitraje de deuda independiente, que puede estar en el seno de la ONU, y constituirse en un mecanismo de resolución de insolvencia de forma oportuna, transparente, justa y sostenible.

Un instrumento que puede contribuir en los procesos de resolución de deuda soberana son las auditorias de deuda, que según la experiencia de algunos países que las han realizado, se han referido a la investigación de determinados créditos que eran susceptibles de ser ilegítimos, con el objetivo de demostrar que el país receptor de esos créditos no tiene una deuda legítima y que no corresponde realizar el pago de la misma al acreedor.

Puede haber diversos factores que determinen una co-responsabilidad para el acreedor y que identifiquen que determinado crédito generó un daño social, económico, ambiental, cultural, etc. Sin embargo, la jurisprudencia internacional no reconoce el concepto de ilegitimidad, y por tanto, aun no es un argumento para que un país receptor de un crédito decida no pagar una deuda.

Entre las experiencias más destacadas de auditoría de deuda, se encuentra la realizada en Ecuador el año 2007 a partir de la iniciativa del Ministerio de Economía, junto a organizaciones y redes de sociedad civil, teniendo como resultado la identificación de ilegitimidad en los Bonos Global (que originalmente fueron denominados Brady); el gobierno de Ecuador optó por una recompra de los mismos al 65% de descuento.

Otra experiencia fue la de Brasil, iniciada por el parlamento, pero no se conocen medidas de cesación de pagos y otras acciones. Por el lado del acreedor, se destaca el caso de Noruega, que realizó una auditoría a sus créditos en determinados países, y determinó que eran ilegítimos, asumiendo su responsabilidad y condonando la deuda a 7 países, dos de ellos de la región, Ecuador y Perú.

3.3 Co-responsabilidad

El financiamiento reembolsable, es decir el endeudamiento, es una forma de traer al presente flujos de recursos que el país podría tener en el futuro, a objeto de emprender un proyecto importante, generalmente de gran envergadura, que de otro modo no podría ser implementado.

Se entiende que el resultado de este proyecto a ser pagado con recursos públicos, debería tener un beneficio para la población, no generar impactos negativos que resulten en un mayor costo al Estado y a la población, y considerar también la responsabilidad intergeneracional, es decir, los recursos futuros que son traídos al presente, están siendo descontados del presupuesto futuro que tendría que beneficiar a otras generaciones, por lo tanto, se debe velar por que el peso del pago de esa deuda no generará una deuda social en el futuro. En este sentido, se debe instalar un sentido una corresponsabilidad en el endeudamiento, es decir que tanto acreedores como deudores son responsables del crédito otorgado y recibido, por un lado por las condicionalidades que pueda otorgar el acreedor, y por otro, por el uso efectivo que el país receptor le otorgue.

En el pasado, se tuvieron una serie de ***condicionalidades*** principalmente de organismos multilaterales, como ser la privatización de empresas nacionales, programas de ajuste estructural, reducción del gasto corriente.

Ahora se deben eliminar las condicionalidades vigentes que algunos acreedores todavía mantienen, particularmente los bilaterales, como China y Brasil, que incorporan la obligación de utilizar el crédito en la adquisición de bienes y servicios de sus países, lo cual tiene un riesgo en cuanto a la libertad de elección y que puede comprometer la calidad del proyecto.

Actualmente, algunos acreedores mantienen algunas condicionalidades, y particularmente los bilaterales, como China y Brasil, que incorporan el uso de bienes y servicios de sus países, es decir, la obligación de utilizar el crédito en la adquisición de bienes y servicios de los países de los acreedores, lo cual tiene un riesgo en cuanto a la libertad de elección y que puede comprometer la calidad del proyecto.

3.4 Deuda, desarrollo y derechos humanos

En principio, la deuda no es mala en sí misma, sino depende de las condiciones en las que se la contrata y el uso que se le otorgue. En este sentido, debería aportar al desarrollo de un país y a generar mejores condiciones de vida para la población, no lo contrario.

Los análisis de sostenibilidad de deuda deberían incorporar no solamente criterios de sostenibilidad fiscal, sino también criterios de sostenibilidad social, es decir, se debería considerar sostenible una deuda en la medida en que su pago no afecte la inversión que un país necesita en protección social para no retroceder en términos de pobreza y desigualdad.

Espacios de incidencia desde las redes de deuda:

- Conferencia de Alto Nivel y Foros de Ecosoc sobre Financiamiento para el Desarrollo en la ONU, para apoyar el vínculo de la deuda con los derechos humanos, y el trabajo del Experto independiente de la ONU sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales.

- Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, para demandar la visibilización de los impactos sociales de la deuda.

En este sentido, debería ser un instrumento que viabilice el cumplimiento de la Agenda 2030, de manera que el financiamiento a obtener contribuya a este logro, pero que el peso del servicio de la deuda no genere una deuda social.

También se encuentra la relación entre la deuda y los derechos humanos, cuando el cumplimiento del pago de la deuda va en contra de la inversión social y de inversiones que contribuyen a la vigencia de los derechos humanos.

La ONU ha planteado el 2012 Principios Rectores sobre la Deuda Externa y losDerechos Humanos, que prioriza a las personas por encima del servicio de la deuda.

Estos principios bajo el título "Garantizar la primacía de los derechos humanos", explican que "Todos los Estados, tanto si actúan individual como colectivamente (así como cuando lo hacen por conducto de organizaciones internacionales y regionales de las que son miembros), tienen la obligación de respetar, proteger y realizar los derechos humanos.

Los Estados deben asegurarse de que ninguna de sus actividades relacionadas con las decisiones acerca de la concesión y solicitud depréstamos, las de las instituciones

internacionales o nacionales, públicas o privadas a las que pertenezcan o en las que tengan intereses, la negociación y aplicación de acuerdos sobre préstamos y otros instrumentos de deuda, la utilización de los fondos, los pagos de deuda, la renegociación y reestructuración de la deuda externa, y, en su caso, el alivio de la deuda, irá en detrimento de esas obligaciones.

3.5 Transparencia y rendición de cuentas

Las contrataciones de deuda son generalmente realizadas por el poder ejecutivo y aprobadas por el poder legislativo. En este marco, el parlamento debería estar oportuna y adecuadamente informado sobre los riesgos y capacidad de pago de cada crédito. Por otra parte, las condiciones y el destino de los recursos deberían ser transparentes para los beneficiarios y para la sociedad civil en general.

Espacios de incidencia desde las redes de deuda:

- Conferencia de Alto Nivel y Foros de Ecosoc sobre Financiamiento para el Desarrollo en la ONU, ya que entre los acuerdos está el rol del sector privado como fuente de financiamiento para impulsar el desarrollo, con las APPs como una de las modalidades.

- CEPAL: Impulsar espacios de análisis y propuestas participativos, en contraposición a las iniciativas de UNECE (la Comisión Económica para Europa) que ha estado trabajando en lineamientos sobre Alianzas Público Privadas.

- FMI y Banco Mundial, que están lanzando una serie de instrumentos, pero desde sociedad civil se demanda una regulación en la implementación de las APP, que priorice los intereses de los países y de su población, y no así únicamente la rentabilidad del sector privado; así como la incorporación de sus costos en la contabilidad y en el presupuesto de forma oportuna.

3.6 Incluir APP en el presupuesto

Aunque algunos países de la región, como ser Chile y Perú, tienen varios años de experiencia con la implementación de alianzas público privadas, los riesgos y vacíos en estas iniciativas son generalizados en la mayoría de los países.

Se necesita en cada país la creación de normativa, procedimientos, instrumentos y generación de capacidades para administrar este tipo de operaciones, sobre todo para incluir los riesgos financieros que involucran los proyectos, el costo en el largo plazo y la incorporación en la contabilidad y presupuestos públicos como un pasivo por pagar, en un sentido de responsabilidad con las futuras generaciones, sobre todo desde gobiernos de turno que pueden presentar un gran proyecto y dejar el pago posterior y no registrado a futuros gobiernos.

El FMI ha creado un instrumento denominado P-FRAM (PPP Fiscal Risk Assessment Model[7]), que se encuentra desde el 2016 en una fase piloto y que permitiría identificar los riesgos fiscales futuros de una APP, y formar así parte de los análisis de sostenibilidad de deuda.

7. https://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/pdf/PFRAM.pdf

Latindadd

Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos